

Gli strumenti di pianificazione e controllo dell'INPDAP alla prova della Riforma Brunetta.

di Cristiana Gemignani

Sommario: **1.** Le riforme amministrative dagli anni novanta ad oggi: continuità e discontinuità, tra vecchio e nuovo; **2.** Come il ciclo di Performance si innesta all'interno del processo di programmazione dell'INPDAP; **3.** L'evoluzione del sistema dei controlli interni nell'INPDAP a confronto con i nuovi sistemi di valutazione e controllo del decreto 150/2009.

1. Le riforme amministrative dagli anni novanta ad oggi: continuità e discontinuità, tra vecchio e nuovo.

L'emanazione del decreto legislativo n. 150/2009, firmato dal ministro Brunetta, il quale reca la riforma della Pubblica Amministrazione, costituisce l'inizio di un percorso impegnativo che ha l'intento di ridisporre e revisionare numerosi aspetti della disciplina del lavoro all'interno delle amministrazioni pubbliche. In Italia questo tema era stato affrontato durante tutto il decennio degli anni novanta. Nell'arco di circa dieci anni il quadro normativo che regolava il settore della pubblica amministrazione è stato cambiato con l'intento di promuovere l'efficienza, la governabilità e l'economicità della gestione. L'inizio di tale innovazione è caratterizzata dall'approvazione della L. 142/90 sulla riforma delle autonomie locali che ha introdotto il principio di separazione tra politica e amministrazione.¹ Successivamente, tale principio è stato esteso a tutte le amministrazioni con il D. Lgs. N. 29/1993, ribadito e rivisitato, dopo sei anni, con il D. Lgs. N. 286/1999, importanti tappe del cambiamento legislativo nella pubblica amministrazione. Entrambi i Decreti hanno avuto il merito di introdurre nelle aziende pubbliche il controllo gestionale, inteso come insieme equilibrato e integrato di strutture, metodi e procedure, idonei a realizzare una serie di obiettivi generali incentrati sulle "famose tre E": efficacia, efficienza ed

¹Natalini, A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna 2006, pp.11-46.

economicità. Una nuova cultura manageriale, quindi, in grado di modificare profondamente le condizioni attuali di funzionamento delle amministrazioni, attraverso lo sviluppo di un orientamento rivolto alla soddisfazione dei bisogni espressi dai cittadini e sviluppando al tempo stesso, tra gli operatori, un forte senso di appartenenza all'ente ed una motivazione comune.²

L'esigenza innovatrice che ha accompagnato il cambiamento per tutta la sua evoluzione è stata quella di poter introdurre all'interno delle amministrazioni pubbliche i modelli organizzativi sperimentati nelle aziende private, senza snaturarne la funzione sociale.³

Ciò ha portato al superamento della natura burocratica, per un modello aziendale aperto alle regole di mercato che vede l'Amministrazione come un insieme di processi di *business* e non più come sommatoria di funzioni. Una progettazione dell'organizzazione aziendale, che non si incentri sui concetti classici di attività, compiti e funzioni, gerarchicamente legati, ma che si basi su un insieme di attività omogenee dal punto di vista dell'*output*.⁴

Si prospetta così un nuovo modo di gestire l'azienda pubblica: mediante il superamento del processo decisionale secondo la logica incrementale,⁵ per una programmazione intesa come sistema di decisioni volte al raggiungimento di obiettivi considerati necessari e desiderabili. Tale modello introduce la pianificazione strategica,⁶ uno strumento che si adatta meglio alla continua evoluzione della società e, tramite il quale, è possibile incidere sulla gestione dell'amministrazione pubblica in termini di recupero di qualità, efficacia ed efficienza dei livelli di funzionalità. In passato questo era tradizionalmente legato alle imprese di produzione; il trasferimento a realtà erogatrici di servizi, in particolare pubblici, non è stato semplice.⁷

Il D. Lgs. 286/1999, in particolare, ha prodotto una più attenta specializzazione dei sistemi di controllo e una maggiore

² Hinna, L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova 2002, pp.115-119

³ Borgonovi, E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano 2005, pp. 183-186.

⁴ Anthony, Robert, N., *No profit: il controllo di gestione*, Milano 1992, pp. 3-8.

⁵ Con "logica incrementale" si intende la programmazione basata su un modello decisionale che privilegia aspetti istituzionali e del contesto politico.

⁶ Con pianificazione strategica si intende una programmazione basata su un modello decisionale che privilegia le relazioni con l'ambiente esterno e la focalizzazione/selettività nell'azione di governo della complessità aziendale.

⁷ Borgonovi, E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano 2005, p.311.

articolazione dei processi decisionali. Oggi l’emanazione delle direttive strategiche, il processo di programmazione strategica con il relativo monitoraggio periodico, all’interno delle amministrazioni statali, rappresentano una *routine* consolidata.⁸ Tuttavia, il quadro normativo delle riforme degli anni novanta non ha prodotto l’effettivo salto di qualità, ma ha mostrato evidenti criticità ed un inevitabile fallimento. E’ importante chiedersi il motivo di tale mancata attuazione e scoprire gli ostacoli che hanno impedito ai precedenti decreti di produrre gli effetti desiderati. Uno dei motivi fondamentali è da attribuire alle parti principali che non hanno interpretato il loro ruolo: il vertice politico, la classe dirigenziale, i lavoratori pubblici, le organizzazioni sindacali avrebbero dovuto, ciascuna nel proprio ambito di competenza, considerare come referente centrale soltanto il cittadino-utente. Al contrario, l’interesse pubblico, è stato in parte eluso al punto che la divisione tra politica e amministrazione, premessa teorica basilare delle disposizioni legislative degli anni novanta, è stata dimenticata completamente con conseguente invasione della politica nel campo della gestione.⁹

A tale proposito, infatti, verso la fine degli anni novanta, le riforme “Bassanini” e l’affermazione dei sistemi politici maggioritari, hanno fatto sì che l’amministrazione italiana subisse una leader-ship politica molto forte rispetto al passato. Questa tendenza ha sopraffatto il campo della gestione per obiettivi che doveva essere prerogativa della classe dirigente al punto tale che la politica ha finito per decidere e gestire contemporaneamente. Ciò ha prodotto una gestione profonda del sistema di programmazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni, da parte del vertice politico, ma con tecniche inadeguate e differenti da quelle usate dal sistema di gestione, ambito privilegiato della classe dirigenziale. Ad esempio, per chiarire meglio il concetto precedente, è necessario sapere che i sistemi di programmazione e controllo scaturiscono da tecniche di gestione trasparenti e formalizzate, mentre la politica opera ricorrendo ad una agenda spesso non trasparente e definitiva, ma sollecitata da dibattiti e tensioni quotidiane, quindi, dal

⁸ Natalini, A., *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna 2006, pp. 61-62.

⁹ In base al D.Lgs 286/99 le pubbliche amministrazioni adottano un sistema di gestione (programmazione e valutazione) per obiettivi che vengono elaborati dal vertice politico e scendono a cascata. La realizzazione degli obiettivi è affidata ai vari livelli di dirigenza, secondo un modello geometrico.

comportamento della classe politica è scaturito un atteggiamento burocratico di “compiacenza” della classe dirigente preoccupata solo di soddisfare il vertice politico invece di adottare in concreto le tecniche di conduzione manageriale e di misurazione della performance.¹⁰

Ulteriore motivo di fallimento è stata la relazione negativa tra la classe politica, la classe dirigente e le aspettative delle organizzazioni sindacali circa la tendenza della maggioranza dei lavoratori a non essere valutati, ma a ricevere i massimi compensi economici, a prescindere dall’oggettiva produttività: “dare tutto a tutti” ignorando la collettività. Una filosofia di questo genere non aiuta certo il Paese ed il relativo sistema economico, inoltre entra in conflitto con i principi cardine della pubblica amministrazione.¹¹

La riforma “Brunetta” insiste sulla modifica tra il rapporto tra dirigenti e sindacati per superare le criticità manifestate nel decennio degli anni novanta in materia di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Essa prevede di ampliare la tutela nei confronti del dirigente dai condizionamenti esterni, sia dalle organizzazioni sindacali che dagli organi politici. In questo modo, le nuove disposizioni, impongono alle organizzazioni sindacali una modifica delle proprie scelte, di limitare l’eccessiva protezione dello *status quo* con la conseguente riunificazione di tutte le esigenze dei dipendenti senza valutazioni oggettive. In sintesi il disegno ambizioso della riforma è quello di fare in modo che le parti pubbliche dovranno creare un progetto unitario in cui l’utilizzazione dei dipendenti, l’intera organizzazione, la crescita professionale, la formazione, si combinino in modo razionale.¹²

Il D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, di attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 contiene degli obiettivi che prevedono il passaggio alla cultura dei risultati; la revisione dei processi produttivi; l’allineamento alle prestazioni degli standard europei; autonomia, economicità e delegificazione della gestione; trasformazione del modello delle relazioni industriali; razionalizzazione dell’organizzazione delle pubbliche

¹⁰“Dai controlli interni al controllo diffuso. Prime valutazioni sulla riforma” di A. Tardiola, www.amministrativamente.it, n.11, novembre 2009.

¹¹ www.ilsole24ore.com

¹² www.ilsole24ore.com

amministrazioni (P.A. digitali); più qualità dei beni e dei servizi pubblici.¹³

In sintesi il fine del decreto è quello di migliorare l'organizzazione del lavoro pubblico e la qualità delle prestazioni erogate, accrescere i livelli di produttività e riconoscere finalmente i meriti e i demeriti dei dipendenti e dei dirigenti pubblici". Un provvedimento, secondo il Ministro Brunetta "all'insegna del segno più: più trasparenza, più rapide risposte alle esigenze dei cittadini, più qualità, più lotta alla corruzione, più merito, più dignità e reputazione per i lavoratori, più responsabilità per i dirigenti, più produttività".¹⁴ Principi, questi, che riaffermano la cultura del merito, dell'efficienza, della responsabilità, già contemplati e contenuti nella normativa precedentemente vigente.

La reale novità presente nella riforma Brunetta, è data dal fatto di "definire un apparato di misure coerentemente articolato e disciplinato che intende costringere gli attori ad interpretare correttamente il proprio ruolo, neutralizzando eventuali strategie di ostruzionismo, prevedendo sanzioni che incidono sul trattamento contributivo dei dipendenti pubblici, implementando un sistema di soggetti preposti alla valutazione che interagiscono tra loro e che danno conto del relativo operato anche alle associazioni di consumatori, associazioni che a loro volta possono esprimere un contributo mediante valutazioni dei servizi pubblici erogati alla collettività".¹⁵

In altri termini, le parole chiave del cambiamento sono: trasparenza e integrità della pubblica amministrazione, valutazione della performance, merito e premialità. Il provvedimento presenta moltissimi tratti di continuità con la vecchia normativa, ma per alcune parti anche della discontinuità.

Gli aspetti di continuità fondamentali sono costituiti dalla scelta di proseguire la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, il cui ordinamento continuerà ad essere, nelle linee essenziali, quello del codice civile, delle leggi sul lavoro subordinato nelle imprese e dello statuto dei lavoratori, ma emerge una evidente discontinuità con la scelta di

¹³ www.ilsole24ore.com

¹⁴ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/attuazione_riforma_brunetta/

¹⁵ www.ilsole24ore.com

contrattualizzazione, cioè con la valorizzazione del ruolo e della funzione dei contratti collettivi. La riforma Brunetta introduce una “ripubblicizzazione” che esalta l’importanza delle leggi e le prerogative dei Dirigenti a discapito dell’importanza dei contratti a cui era stata dedicata una particolare attenzione durante il decennio degli anni novanta. Quel periodo vide nascere una lunga stagione che aveva come obiettivo il coinvolgimento delle parti sociali e la valorizzazione del decentramento che diede un ruolo prioritario al contratto. Tale disegno, a causa di un sistema politico debole e incapace di condurre le riforme economiche e sociali e alla tendenza centralistica dei maggiori sindacati, non ha portato ai risultati auspicati. Il decreto legislativo 150/2009 tenta di superare il primato della contrattazione collettiva applicando, mediante la legge, la cultura del merito con il rischio, però, di privarsi di uno strumento della gestione del personale necessario per accompagnare tutte le innovazioni in tema di produttività, trasparenza e valutazione.¹⁶

I tratti di discontinuità riguardano l’introduzione di nuove e originali disposizioni che non vanno a modificare regole già in vigore, ma sono destinate ad avere una vita autonoma, queste riguardano la misurazione e la valutazione della *performance*; il riconoscimento dei meriti e dei demeriti; la revisione del ruolo e delle procedure della contrattazione collettiva; il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali (nuove forme di responsabilità per i dirigenti e per il personale); le sanzioni e i procedimenti disciplinari.¹⁷

In quale modo le innovazioni contenute nella riforma Brunetta andranno ad inserirsi all’interno di amministrazioni, ministeri ed enti pubblici? La concreta applicazione di tali disposizioni impone sicuramente ai protagonisti tutti di modificare abitudini e comportamenti professionali, abbandonando le vecchie metodologie fino ad oggi utilizzate.

¹⁶ www.ilsole24ore.com

¹⁷ www.ilsole24ore.com

2. Come il ciclo di Performance si innesta all'interno del processo di programmazione dell'INPDAP.

L'INPDAP, come ente amministrativo che persegue finalità di carattere pubblico, ha da tempo recepito e assimilato i modelli gestionali più avanzati. Non a caso, nell'ambito della programmazione strategica, definito "ciclo di gestione della performance" dal decreto 150/2009, si riafferma la divisione tra competenze di indirizzo affidate al vertice politico e quelle gestionali affidate alla dirigenza. L'Istituto predispone la pianificazione annuale in coerenza con le scelte strategiche e le linee di indirizzo del Piano Strategico triennale del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.¹⁸ Le linee guida del CIV, i cui contenuti sono rivolti agli organi di gestione, contengono temi di rilievo quali, l'autonomia, la trasparenza, l'organizzazione, il decentramento operativo e funzionale, l'informatica, le prestazioni. Tali ambiti hanno visto l'Istituto totalmente coinvolto ed impegnato verso il loro perseguimento, anche in presenza di scenari mutevoli e di profonda evoluzione legislativa, sociale ed economica.

Nella premessa del Piano Strategico (2007/2009), si afferma che con esso si entra in una fase di profondo riassetto dell'Istituto dovuto ai grandi cambiamenti dei contesti di riferimento culturali, sociali, normativi e soprattutto delle proiezioni sui prossimi decenni dell'invecchiamento della popolazione italiana, che determinano una esigenza di adeguamento del sistema previdenziale. Questa congiuntura obbliga l'Ente a rivedere interamente la propria struttura organizzativa, assumendo nuove tecniche e metodologie oltre che ad orientare il personale verso una rinnovata consapevolezza del proprio impegno e al raggiungimento dei risultati, coinvolgendo sia la classe dirigenziale che il resto del personale.

Gli obiettivi strategici del Piano Triennale sono stati articolati in obiettivi strategici annuali; per meglio gestire e coordinare i vari progetti strategici è stato individuato un *owner* che rappresenta il massimo livello funzionale di integrazione tra i responsabili degli obiettivi in cui si articola ciascun progetto strategico. Per migliorare la verifica del conseguimento dei risultati, a molti

degli obiettivi sono stati affiancati degli *indicatori* che agevolano il processo di coinvolgimento e condivisione del personale e che insieme alle *mappe strategiche* permettono all'Istituto di raggiungere gli obiettivi proposti negli anni successivi; queste ultime rappresentano un prezioso strumento di pianificazione e controllo, perchè guidano lo sviluppo e colgono i possibili punti di criticità: in esse gli obiettivi strategici sono collocati su quattro diversi livelli di intervento tra loro correlati. Il punto di approdo degli obiettivi strategici è la centralità dell'utenza, ovvero il destinatario del servizio al quale sono indirizzati i miglioramenti delle performance dell'azienda. Il Piano Strategico afferma che nell'ambito del processo di cambiamento l'Ente ha concentrato i maggiori sforzi in una politica integrata di gestione delle nuove tecnologie. Il tema dell'innovazione tecnologica rientra a pieno titolo tra gli obiettivi strategici e costituisce un determinante fattore di costante miglioramento della qualità del servizio reso sia ai portatori di interesse sia al cittadino utente. A tale proposito l'INPDAP, secondo i principi basati sulla centralità dell'utente e, quindi, in linea con la riforma Brunetta, ha valorizzato pienamente la gestione per obiettivi mediante il sistema integrato di pianificazione, programmazione, budget e controllo.

Il Piano Strategico ribadisce che le innovazioni legislative degli anni novanta hanno portato ad una serie di trasformazioni organizzative, di aumento delle competenze professionali, di ridefinizione dei processi lavorativi, con una crescente azione da parte della *governance* dell'Ente sempre più coerente e attenta alla situazione politica, sociale ed economica del paese.

La riorganizzazione amministrativa, volta ad accrescere la produttività del paese, esige condizioni di misurabilità e controllo della qualità dei servizi, infatti, gli standard qualitativi sono profondamente mutati rispetto al passato, l'Italia deve oggi confrontarsi ed essere competitiva nell'intero spazio dell'Unione Europea.

L'attività di programmazione, dunque, come mostra chiaramente il Piano Strategico triennale 2007/2009, deve "concentrarsi essenzialmente nel rafforzamento del livello di efficienza e di efficacia della struttura organizzativa predisposta allo svolgimento dei compiti istituzionali". Da ciò la necessità di individuare gli strumenti idonei per raggiungere e preservare il

complessivo equilibrio del sistema previdenziale sempre più in pericolo nell'ambito dell'intero sistema europeo, e sempre più schiacciato dal peso del contenimento della spesa sociale. Accanto a tale preoccupazione, nel Piano Strategico emerge anche una profonda sensibilità per la difficile sostenibilità del sistema pensionistico italiano, per la situazione di precarietà e flessibilità del lavoro riferito alle nuove generazioni, per l'instabilità del mercato finanziario e la diminuzione dei coefficienti di trasformazione del sistema contributivo.

In tale quadro generale in forte evoluzione l'Istituto si prefigge di sviluppare al meglio le sue potenzialità e rendere visibile il suo ruolo di "fulcro di riferimento del sistema pensionistico del paese".

L'INPDAP per realizzare quanto detto ha dato il via ad un processo di profonda innovazione tecnologica per la creazione di un ambiente tale da poter realizzare gli obiettivi di efficienza, trasparenza, efficacia, dei servizi offerti on line con le modifiche normative introdotte dal D.P.R. 97/2003.

Come sostiene il Piano Strategico Triennale, è stato avviato un profondo processo di decentramento funzionale, ribadito anche tra gli obiettivi del decreto 150/2009, per modificare totalmente il rapporto tra ente e cittadini-utenti sull'acquisizione di informazioni e dati che consentono l'erogazione delle prestazioni in tempo reale. Questo comporta una formazione del personale, necessaria per apprendere una più attenta cultura della responsabilità ed una professionalità sempre più concentrata sul risultato finale. Per sostenere il cambiamento in atto è stato introdotto un sistema di *Knowledge Management* e una scrivania virtuale. Il primo delinea i processi amministrativi, i ruoli, le strutture coinvolte nell'acquisizione e distribuzione delle conoscenze. Il secondo sistema è una guida che propone chiaramente tutte le procedure delle fasi dei processi. Contemporaneamente all'introduzione degli interventi tecnici appena descritti e con l'obiettivo di coordinarli in modo organico, l'istituto dal 2005 ha promosso un progetto di "Gestione del Cambiamento". Tale progetto valorizza il decentramento dei processi operativi, l'efficacia della comunicazione interna e un sistema di gestione manageriale

completamente rinnovato nella metodologia di pianificazione, programmazione e controllo.¹⁹

Infine per razionalizzare e completare l'efficienza informatica dell'Istituto è stato definito un piano di "normalizzazione del sistema informativo" (SIN)²⁰ con lo scopo di rendere più solide le procedure informatiche esistenti in coerenza con l'evoluzione dei processi produttivi e dei flussi informativi interni ed esterni dello stesso Istituto.

La realizzazione di un piano strategico triennale da parte delle amministrazioni pubbliche, che metta il cittadino al centro della programmazione, rientra nelle azioni delineate dal decreto Brunetta, utili per agevolare e attuare il passaggio verso il cambiamento. Anche in questo caso è evidente che l'INPDAP si trova, più che mai, in linea con la nuova riforma.

Ricapitolando, l'Istituto attraverso il ciclo di pianificazione, programmazione e controllo realizza il passaggio dalla cultura di mezzi (*input*) alla cultura dei risultati (*output*), tanto auspicato dalle riforme precedenti e riaffermato con forza dal nuovo decreto, il quale fornisce anche le indicazioni utili per rendere effettivo tale passaggio, attraverso la valorizzazione della centralità dell'utente nel processo di programmazione e di rendicontazione (trasparenza); mediante un piano coerente di performance; con l'azione del rafforzare il collegamento tra retribuzione e performance (premialità selettiva). Infine, il passaggio sarà agevolato, altresì, con sistemi di valutazione rinnovati, come l'istituzione della Commissione per la valutazione (art. 13 del suddetto decreto) la quale, sostiene il Ministro Brunetta, eleva la pubblica amministrazione italiana a livello europeo per standard, controlli e valutazioni.²¹ La Commissione è un organismo centrale, di livello nazionale che si colloca come principale attore della nuova riforma. Tale organo opera in posizione di indipendenza di giudizio e di autonomia di valutazione. Il suo ruolo è quello di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione e di garantire la trasparenza dei sistemi di

¹⁹ http://intranet/intranettrot/il_cambiamento/lagestione_del_cambiamento/index.html

²⁰ SIN: normalizzazione del sistema informativo dell'Istituto mediante il riuso di applicativi sviluppati presso altre amministrazioni, reingegnerizzazione e completamento delle funzioni specifiche del sistema informativi INPDAP, razionalizzazione degli ambienti hardware e software di base, interventi e progetti per garantire l'integrazione complessiva del sistema.

²¹ http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/attuazione_riforma_brunetta/

valutazione. L'obiettivo primario della sua missione è quello di promuovere sistemi e metodologie per migliorare la *performance* della P.A. e di garantire la trasparenza come forma di prevenzione contro la corruzione.²²

Nel caso INPDAP, il lavoro della Commissione sarà di supporto e servirà come guida, sostegno tecnico e metodologico al CIV, nell'elaborazione del programma triennale, nell'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*, nella definizione dei parametri e dei modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* in termini di efficienza e produttività.

3. L'evoluzione del sistema dei controlli interni nell'INPDAP a confronto con i nuovi sistemi di valutazione e controllo del decreto 150/2009.

Le riforme legislative degli anni novanta, in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, hanno introdotto innovazioni nel sistema dei controlli interni. Il processo di cambiamento ha avuto una lenta evoluzione con una decisa connotazione di cultura economico-aziendale che ha posto in secondo piano quella giuridico-amministrativa, dominante nel periodo precedente degli anni ottanta.²³

L'esigenza di base è stata quella di adeguare il sistema italiano a quello dei principali paesi a democrazia evoluta, tenendo conto dei mutamenti che ormai investono il modo di concepire l'attività amministrativa (amministrazione per servizi), il sistema delle garanzie, i rapporti tra pubblici poteri e cittadini. Un'attività amministrativa decisamente più concreta, attenta agli interessi pubblici che sa trasformarsi in servizio a favore della collettività, utilizzando le nuove tecnologie, le moderne tecniche gestionali e gli strumenti di valutazione. In tale ottica la riforma dei controlli è risultata la conseguenza di un mutamento culturale e istituzionale che ha implicato "in un unico contesto: l'abbandono della cultura del formalismo giuridico, un forte riorientamento delle amministrazioni ai

²² www.ilsole24ore.com

²³ Hinna, L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova 2002, p.111.

risultati; l'introduzione di criteri di responsabilità, qualità, produttività, soddisfazione del cliente-cittadino-utente; il riconoscimento dell'autonomia dei *top manager* dell'amministrazione nella organizzazione delle risorse ad essi assegnate per il perseguimento degli obiettivi di risultato definiti dall'autorità politica".²⁴

La nuova cultura dei controlli è scaturita anche da una forte domanda di trasparenza e chiarezza da parte dell'opinione pubblica, a tutti i livelli. I cittadini continuano a chiedere maggiore efficienza e produttività ciò perché la "missione" di offrire un servizio da parte della funzione pubblica, in passato, andava a soddisfare un semplice bisogno primario senza troppo preoccuparsi della qualità. Tale missione è cambiata negli ultimi decenni a favore di una prospettiva in linea con le mutate esigenze della società, più orientate ad un sistema di mercato in cui il cittadino diventa un cliente desideroso di ricevere un servizio qualitativamente elevato, ma ad un prezzo contenuto.²⁵ Migliorare l'operatività della pubblica amministrazione, infatti, ha un'incidenza potenziale sulle vite dei cittadini, soprattutto, in un'epoca come quella attuale, in cui i problemi collettivi che l'organizzazione pubblica deve affrontare sono sempre più complessi e di difficile soluzione.²⁶

La diffusione della cultura del controllo ha sviluppato un sistema integrato di pianificazione e relativo controllo che costituisce lo strumento necessario per individuare gli indicatori, per orientare le azioni, monitorare i risultati e raggiungere gli obiettivi. La funzione di controllo, pertanto, abbandonata la vecchia struttura di tipo divisionale, in cui il controllo era perlopiù fiscale e separato dal conseguimento dei risultati, diviene uno strumento di *Governance* a tutti i livelli, cioè un insieme integrato di sistemi di programmazione, pianificazione e controllo, indispensabili per passare dalle vecchie amministrazioni che operavano per adempimenti, alle nuove che sono impegnate sugli obiettivi e sui risultati.

La cultura del controllo ha trovato diffusione e condivisione in tutte le pubbliche amministrazioni, così anche l'INPDAP ha sostituito i vecchi controlli di legittimità riguardanti solo gli atti,

²⁴ Dente, B., *Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano 2001, pp. IX-X.

²⁵ Hinna, L., *Pubbliche amministrazioni: cambiamenti di scenario e strumenti di controllo interno*, Padova 2002, p.19.

²⁶ Dente, B., *Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano 2001, p. XIII.

con controlli relativi alla gestione, aventi come oggetto non più solo norme, ma interi settori di attività valutati per efficienza, economicità ed efficacia.

La fonte normativa basilare del controllo interno è stata, fino all'emanazione del decreto legislativo 150/2009, il D.Lgs. n. 286/1999.

L'idea guida che ha ispirato il decreto 286/99 prima e la riforma "Brunetta" dopo, è stata quella di un'attività amministrativa che in modo graduale si distacca dai modelli astratti di valutazione degli interessi pubblici, che si pone al servizio della collettività, utilizzando gli strumenti tecnici e le metodologie gestionali di corretta amministrazione.²⁷

Il D.Lgs. n. 286/1999 sul "riordino ed il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni", trova un referente costituzionale nell'art. 97 della Costituzione, il quale contiene, secondo una lettura più aggiornata, vincoli di efficienza ed economicità nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni in relazione ai fini a loro assegnati. Di fatto l'amministrare per programmi e risultati richiede necessariamente un costante controllo interno allo stesso processo di programmazione e attuazione, da ciò ogni amministrazione pubblica deve essere munita di sistemi di controllo interno che permettano di valutare il rendimento, segnalare le criticità, sollecitare le opportune modifiche.

Il decreto legislativo 150/2009 fa leva principalmente sulla valutazione della *performance* e sulla valorizzazione del merito, una valutazione, quindi, onnicomprensiva: valutazione del risultato organizzativo e di quello individuale. La Valutazione della *performance* organizzativa, "parte da un approccio trasversale alla struttura, misurando la performance organizzativa in riferimento alle politiche attivate previste dall'amministrazione per soddisfare i bisogni della collettività, al grado di soddisfacimento dei bisogni stessi, verificato rilevando il livello di soddisfazione dell'utenza e il rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse",²⁸

La performance organizzativa viene valutata anche misurando il livello di soddisfazione, con ciò il nuovo decreto introduce un ulteriore forma di controllo, quello sociale. Con tale controllo si intende la capacità delle

²⁷ Cfr., Ivi., P. 169.

²⁸ www.ilsole24ore.com

amministrazioni di interagire concretamente con l'utenza di riferimento. L'art 13 co. 5 del decreto 150/2009 prevede che la commissione per la valutazione predisponga annualmente una graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici, relativa ad un approfondimento delle attività svolte, divisa per settori e organizzata su tre livelli di merito. Una graduatoria nazionale di merito, esisteva anche in passato, ma solo a livello informativo interno, in base a quanto appena detto, infatti, l'INPDAP dell'Umbria, ha chiuso il bilancio 2009 con sei punti di vantaggio sulla media nazionale di efficienza.²⁹

Se la nuova riforma della P.A. segue quasi del tutto la normativa precedentemente vigente, una peculiarità del decreto Brunetta è sicuramente costituita dal fine della graduatoria di merito, non più a carattere informativo interno, ma soprattutto divulgativo e di definizione delle modalità di ripartizione delle risorse (compito questo ultimo, molto delicato) da destinare alla contrattazione decentrata.³⁰ Ciò innesca una competizione tra personale e amministrazioni che possono concorrere a conseguire risorse finanziarie maggiori da destinare agli incentivi della produzione dei loro dipendenti.³¹ A tale proposito, in una nota non ufficiale della UILPA, riferita alle sedi INPDAP del 25 febbraio 2010, si afferma che la Commissione per la valutazione accerta che la graduatoria delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, da trasmettere all'ARAN per la definizione delle modalità di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata, si potrà attuare solo nel mese di maggio 2013 e troverà attuazione solo a partire dai contratti collettivi successivi a tale data.

In sintesi la valutazione della performance, intesa in senso trasversale, è una tappa fondamentale del ciclo di gestione della performance istituito dal decreto 150/2009 che punta a far uscire le amministrazioni da una logica auto-referenziale, per un modello di valutazione funzionale alla trasparenza, all'integrità e al miglioramento delle amministrazioni pubbliche. La valutazione dei dirigenti e dei dipendenti si baserà essenzialmente sul raggiungimento degli obiettivi e sulle competenze dimostrate attraverso un cospicuo lavoro di rilevazione e identificazione delle capacità, in un circuito che coinvolge tutto il personale e la dirigenza, procurando effetti inevitabili sulla premialità. Ciò per evitare quello che è accaduto fino ad oggi: amministrazioni con scarsi rendimenti, ma con dipendenti e dirigenti che percepivano il

²⁹ "Negli enti pubblici umbri si lavora" di F. Zacaglioni, Corriere dell'umbria, 02/01/2010

³⁰ Il decreto 150/2009 stabilisce che entro il 31 maggio di ogni anno la graduatoria di merito sia consegnata all'Aran.

³¹ www.ilsole24ore.com

100% delle indennità collegate alla performance individuale.³² La valutazione sulla performance, si svolge secondo un percorso a cascata: il vertice politico che assegna gli obiettivi, valuta la dirigenza, i dirigenti a loro volta valutano il personale assegnato. Tuttavia, il soggetto fulcro ed aggregante del sistema di valutazione è la Commissione che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, con la collaborazione della presidenza del Consiglio dei ministri, del dipartimento della Funzione pubblica, del ministero dell'Economia e delle Finanze e del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Oltre ai compiti di indirizzo e coordinamento sulle funzioni di valutazione, la Commissione garantisce un'adeguata trasparenza e diffusione delle suddette funzioni.³³

A livello di singolo ente intervengono, nella valutazione della performance, un Organismo indipendente di valutazione, l'organo di indirizzo politico-amministrativo e i dirigenti. In tale caso, il decreto 150/2009, rimane in linea con i decreti precedentemente vigenti (286/99-165/2001: controllo di regolarità amministrativo e contabile; controllo di gestione, controllo strategico e valutazione dei dirigenti) e con il regolamento amministrativo e contabile (RAC) dell'INPDAP. L'articolo 83 del RAC al co. 2 afferma, infatti, che "la Struttura di valutazione e controllo strategico (alias Organismo indipendente di valutazione nel decreto 150/2009) è dotata di autonomia operativa e riferisce sulle analisi effettuate in via esclusiva e riservata al Presidente dell'istituto e al Consiglio di Indirizzo e Vigilanza".

Il controllo di gestione all'interno dell'INPDAP, è coerente e presenta lo stesso orientamento delineato dal D.Lgs 150/2009. L'art. n. 81 del regolamento dell'Istituto disciplina il controllo di gestione definito come l'insieme di strumenti e tecniche in grado di fornire alla Direzione informazioni utili per comprendere meglio la realtà aziendale ed assumere decisioni razionali. Le modalità per realizzare il controllo di gestione si dividono in tre fasi: predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; rilevazione dei dati in relazione ai costi e ai proventi e rilevazione dei risultati raggiunti; valutazione dei dati predetti in relazione al piano degli obiettivi per verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa.

³² www.riformabrunetta.it

³³ www.ilsole24ore.com

L'art. 82 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto regola la valutazione dei dirigenti. La valutazione del personale con incarico dirigenziale verifica le prestazioni di coloro i quali gestiscono i centri di responsabilità e le unità organizzative di livello dirigenziale. Questo tipo di valutazione non è espressamente prevista dal D.P.R. n.97/2003 ed è rimessa alla scelta di ciascun ente, infatti, i dirigenti sono valutati con modalità e procedure definite da un apposito regolamento deliberato dal consiglio di amministrazione. Anche in questo caso il controllo INPDAP rimane in sintonia con la nuova riforma, il D.Lgs 150/2009 afferma infatti, che la valutazione dei dirigenti rientra nei compiti dell'organismo indipendente di valutazione che propone all'organo politico e amministrativo l'attribuzione ad essi dei premi.

Il regolamento di amministrazione e contabilità dell'INPDAP all'art. n. 83 disciplina la valutazione e il controllo strategico che, come la valutazione dei dirigenti, è rimessa alle scelte dell'ente attraverso il rispettivo regolamento.

Il controllo strategico consiste in un'attività di supporto agli organi di indirizzo politico nell'elaborazione di atti finalizzati alla elaborazione di una particolare strategia politica, esso è svolto da una struttura (Organismo indipendente di valutazione nel decreto 150/2009) poste alle dipendenze degli organi di direzione politica. L'art. 83 del RAC delinea chiaramente tutte le funzioni della Struttura di valutazione e controllo dell'INPDAP, la quale presenta compiti analoghi al nuovo Organismo di valutazione del decreto 150/2009. Il nuovo Organismo di valutazione comunica tempestivamente le criticità riscontrate all'interno dell'ente di riferimento ai competenti organi di governo e amministrazione, alla Corte dei Conti, all'Ispettorato per la funzione Pubblica e alla Commissione. Un'innovazione relativa alle sue funzioni, rispetto alle disposizioni precedenti è quella di validare la relazione sulla performance e assicurarne la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione di riferimento. In merito a ciò il decreto 150/2009 all'art. 19 introduce all'interno della graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non, le fasce di merito, cioè differenti livelli di performance nei quali è collocato il personale (25% fascia di merito alta; 50% fascia di merito intermedia; 25% fascia di merito bassa a cui non

corrisponde alcun trattamento accessorio). Anche se sono previste delle deroghe in sede di contrattazione collettiva integrativa, resta la difficoltà di applicazione all'interno delle singole realtà nelle varie amministrazioni.

In base all'art.83 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'istituto un'ulteriore funzione del controllo strategico è quella di svolgere su richiesta del presidente dell'ente e del CIV, analisi su politiche e programmi specifici dell'IINPDAP. Le risultanze delle analisi saranno comunicate in via esclusiva al presidente dell'istituto, al CIV, e anche al consiglio di amministrazione, al direttore generale, al collegio dei sindaci e al magistrato della Corte dei Conti.

Questa forma di controllo interno non è strumentale solo alla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma serve anche a sostenere l'organo di indirizzo politico nella definizione dei fini da perseguire come realizzare i compiti riguardanti l'individuazione e il trattamento dei problemi collettivi (scegliere le modalità con le quali vengono recepiti i bisogni dei cittadini e tradotti in politiche pubbliche) ed assicurare il controllo democratico sugli apparati amministrativi (rendere conforme l'attività amministrativa con le missioni degli organi politici ed i risultati attesi delle politiche). Tale controllo è proiettato in una dimensione non più esclusivamente giuridica ma pluridisciplinare, in cui oltre all'accertamento dei risultati immediati dell'azione amministrativa evidenzia il controllo delle cause anche esterne, e il suo impatto nell'ambiente socio economico di riferimento. In sintesi tale forma di controllo si realizza con la relazione annuale del Presidente dell'Istituto ed è da tempo inteso come controllo sociale, lo stesso introdotto dal decreto 150/2009, oggi sempre più necessario perché è uno strumento di comunicazione, di garanzia dei valori democratici e rappresenta un'occasione importante per far conoscere ai cittadini come operano le amministrazioni pubbliche.

Se per moltissimi aspetti il controllo interno nell'INPDAP è coerente con la nuova riforma, la concreta e reale attuazione delle nuove disposizioni dipende dai protagonisti della gestione del personale pubblico: amministratori, dirigenti, segretari, dipendenti, sindacalisti e sulla loro capacità di modificare in modo radicale i propri comportamenti e considerare quale referente centrale e comune del loro agire soltanto la collettività.

In conclusione il percorso complesso e impegnativo delineato dalla riforma Brunetta, ha lo scopo di riaffermare con forza i valori di efficienza, economicità ed efficacia, nonché ripristinare la fiducia della collettività circa l'operato delle pubbliche amministrazioni.